

Buzás Gábor

A rendészeti igazgatás a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében

1. Bevezető gondolatok

Egy a közelmúltban elfogadott és kihirdetett törvény, a 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról,¹ olyan új fogalommal bővítette a közigazgatást meghatározó rendszerelemek körét, amelynek tartalmi elemei eddig is részei voltak a veszélyekkel szembeni állami fellépés eszköztárának, de a fogalmi elemek ilyen egyértelmű és meghatározott célhoz kötött rendszerezésével nem találkoztunk.

A törvény címét olvasva: „A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról”, nyilvánvaló, hogy hazánk eddig is gondoskodott, mind jogalkotási, mind szervezeti szinten az ország védelméről, biztonságának fenntartásáról. Az Alaptörvény, és a rendészeti² szervek, a honvédség, a

¹ A törvényt az Országgyűlés a 2021. június 15-i ülésnapján fogadta el. Hatályba lépésének napja 2023. július 01.

² A rendvédelmi szerv elnevezéséről és a rendvédelem szó használatáról többször kifejtettem álláspontomat. Tudom, hogy a jogalkotó elfogadta a rendvédelem kifejezést, bár azt még tartalommal senkinek sem sikerült kitöltenie. Ezért a munkáimban ragaszkodom a helyes, rendészeti szerv meghatározáshoz, elfogadva a jogalkotó álláspontját.

Lásd: BUZÁS Gábor: Rendészet – katonai rendészet, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2018/2. 30. o.; BUZÁS Gábor: Gondolatok a közrendről, közbiztonságról, rendészetről és a rendőri intézkedésről, *Pécsi határőr tudományos közlemények XV. kötet*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2014, 113. o.; BUZÁS Gábor: Gondolatok a rendőri intézkedésről. Egy tudományos kutatás előzményei és

közigazgatás egyéb szerveinek tevékenységét szabályozó rendelkezések meghatározzák azon veszélyeket, amelyek az egyes szervek fellépését megalapozzák, meghatározzák, és a fellépések módját, eszközrendszerét is.

„A magyar állam jogfejlődése a védelem és a biztonság területét érintően mérföldkőhöz érkezett. Az Alaptörvény kilencedik módosításának, a 21. századra jellemző új típusú válságok, hibrid fenyegetések hatékony kezelésének és az alapvető jogok minél szélesebb körű védelmének hármasság feltételrendszere szükségessé tette a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását.

A jelen törvény e három szempontnak egyszerre kíván eleget tenni. Elfogadása egyedülálló módon járulna hozzá az egyéni és az állami biztonságtudat erősítéséhez, a biztonságérzet fokozásához, és végső soron a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolásához.”³

A szabályozás újszerűsége az összehangolásban, az egyes állami szervek és az önkormányzatok működése meghatározott helyzetekre vonatkozó leírásában és a működés összehangolt szabályozásában jelentkezik.

Amennyiben a rendészeti igazgatást tekintem összehasonlítási alapnak, szükséges jelen írásom első részében annak pontos meghatározása.

Ha valamennyi – a témában érintett – szerző meghatározását, elemzését megpróbálom rögzíteni és

lehetséges folytatása, *Új generáció a közigazgatástudomány művelésében*, ELTE ÁJK 2013.

(https://edit.elte.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/55399/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y) 78. o.

³ A 2021. évi XCIII. törvény végső előterjesztői indokolása (Általános indokolás).

szintetizálni, a definíciók jelentős száma miatt elvesznék a részletekben és nem jutnék el a tényleges összevetésig.

Szerencsére Finszter Géza két művében is találunk olyan meghatározásokat, amelyek a tudományos igényesség szempontjából vitathatatlanul megalapozottak, másrészt azért is támogathatják összehasonlító elemzésemet, mert számos szerző munkájának szintézise útján jut el saját következtetéseéhez.

2 A rendészeti igazgatás

Nemzeti Közszerológati Egyetem részére az Egyetemi közös modul: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer című tankönyvben a következő szerepel:

„A rendészeti igazgatás békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő, akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában a saját intézkedéseinek és más hatóságok határozatainak – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magába foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt. A jogállami rendészeti igazgatásban érvényesül a jog uralma, a hatalmi ágak szétválasztásának elve, az emberi jogok tisztelete. A jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája a hatósági felhatalmazást törvényből nyeri, a legitim erőszak alkalmazása során érvényesül a szükségesség, arányosság és fokozatosság elve.”⁴

⁴ FINSZTER Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*, Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013, 27. o.

Megjegyzem, hogy a definíció keverve tartalmazza a rendészeti igazgatás és a rendészeti tevékenység fogalmi elemeit.

A fogalom részletesebb, tudományos igényességgel kiegészített változata 2018-ban jelent meg:

„A rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Alkotmányos jogállamban úgy kell működnie, hogy kielégítse a közigazgatás fejlesztésével szemben támasztott általános követelményeket, vagyis

- támaszkodjék politikai konszenzusra,
- kerüljön sor a közügyek iránti társadalmi szükségletek, valamint a közszolgálat szakmai lehetőségeinek folyamatos egyeztetésére,
- álljanak rendelkezésre a szükséges költségvetési források,
- fejlesztése fogjon át több kormányzati ciklust, és
- egész tevékenysége kapjon közjogi megalapozást.

Ezen túl számolni kell a rendészet sajátosságaival:

- a negatív kontroll-jelleggel,
- a szervi és a szakirányú működés differenciálatlanságával,
- a kettős, közigazgatási és a büntető igazságszolgáltatást előkészítő természetével,
- a rendészeti funkciók differenciáltságával,
- a szolgálati területek viszonylagos önállóságával és
- a közjogi szabályozás összetettségével.”⁵

Azt gondolom, hogy a fenti fogalmakban meghatározott szempontok segítségével, egyrészt összehasonlító elemzés

⁵ FINSZTER Géza: *Rendészettan*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 151. o.

végezhető, másrészt feltárhatók a rendészeti igazgatás és a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolatai.

Fontosnak tartom rögzíteni, hogy jelen írásomban nem foglalkozom a védelmi és biztonsági tevékenységgel. Elemzésem a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerére terjed ki, amely a törvény végső előterjesztői indoklása szerint biztosítja a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányításának igazgatási támogatását.⁶

3. A törvény megalkotásának indoka és célja

A bevezetőben leírtak mellett a jogalkotó a jogszabály szövegében is rögzíti, miért tartja indokoltnak a törvény megalkotását. A jogalkotó szándéka már a törvény első szakaszainak olvasásakor nyilvánvalóvá válik:

1. § Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy, amelyen a nemzet fennmaradása és fejlődése, a közösségi és az egyéni jogok érvényesülése alapszik, ezért a magyar nemzet védelmével és biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseket e törvényre figyelemmel kell meghatározni.

2. § Az 1. §-ban meghatározottak biztosításának és az ezzel összefüggő korszerű biztonságfelfogás előmozdításának egységes irányítása, valamint az ebben érintett szervezetek, képességek és erőforrások működtetésének, illetve kiaknázásának összehangolása állami feladat.

3. § (1) Az 1. §-ban foglaltak érvényre juttatásának és szükség esetén Magyarország fegyveres védelmének három pillére

⁶ 2021. évi XCIII. törvény végső előterjesztői indokolása (az 51. §-hoz).

- a) a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség),*
- b) a rendvédelem és a rendvédelmi szervek, valamint*
- c) a nemzetbiztonsági szolgálatok.*

E három pillér, tehát a honvédelem, a rendvédelem és a nemzetbiztonsági tevékenységek, az 1989-ben elkezdett törvényalkotási folyamat eredményeként, biztosítják az ország és a polgárok védelmét, más – más megoldásokkal, a Kormány irányítása és az Országgyűlés kontrollja alatt.

„2013-tól azonban Európa biztonsági környezete dinamikusan megváltozott. Az arab tavasz, majd a tömeges, illegális migrációs hullám, az Ukrajnában kialakult konfliktusok és az azokat megelőző hibrid események, az újabb európai terrorhullám, továbbá az információs technológia fejlődéséből következően a kibertérben megjelenő bűnözési lehetőségek egy újabb korszakváltást jelentettek, azonban az egymást követő és térségünkben jelenlévő fenyegetések folytán a konkrét válságok kezelésével párhuzamosan, esetről-esetre reagált a jogalkotó. A megváltozott biztonsági környezet ugyanis egyrészt szükségessé tette a fegyveres szervek és szervezetek közti együttműködés fokozását, másrészt pedig a nem fegyveres tevékenységek körében a védelmi és biztonsági célú felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését. Ezt a kihívást a törvényhozó elsődlegesen a normál jogrendi válság szabályozás kialakításával oldotta meg, vagyis nem tette generálisan lehetővé a fegyveres szervek és szervezetek közti kooperációt, hanem azt a Kormány döntése és felelőssége mellett egyes válsághelyzetek kezelése keretében, tehát az elmúlt harminc év hazai garanciális szemléletéhez alkalmazkodva, mégis az operativitást fokozatosan erősítve nyitotta meg. Ezen átmenet kiindulópontja az 1989-től kialakított, élesen elhatárolt ágazatokra épülő rendszer, míg

megcélzott végpontja a komplex biztonság megközelítéséhez illeszkedő összehangolt védelmi és biztonsági rendszer kialakítása, aminek az első oszlopait a konkrét krízishelyzetek kezelése indokolta.”⁷

Egy másik indoka lehet a törvény megalkotásának, a szabályozás ilyen jellegű megfogalmazásának, hogy a jövő nemzedéke biztonság tudatának és biztonság felfogásának formálása, erősítése. „Ez egyik oldalról nevelési és oktatási kérdés, hiszen szervezett módon másként nem garantálható egy társadalmi szinten is hozzávetőleg egyenszilárd pozitív elmozdulás. Másik oldalról azonban ez kérdéskör a már említett szakmai-tudományos képességekkel és diskurzussal függ össze, hiszen a nevelés és oktatás csak erre támaszkodva tud hiteles, szakmailag megalapozott és a világ eseményeire is reflektáló ismereteket becsatornázni, úgy, hogy az ne félelemre vagy előítéletekre, hanem a biztonsági környezethez igazodóan tudatos és felelős magatartásra orientálja a jövő generációk tagjait.”⁸

Világos tehát, hogy a jogalkotó az ország védelmének és biztonságának fenntartását mely szervezet rendszerek összehangolt működtetésével kívánja szavatolni. Ha a rendészeti igazgatást tekintem összehasonlítási illetve vizsgálati alapnak, a feladatok és hatáskörök részletes elemzésével bemutatathatom a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerét.

⁷ A 2021. évi XCIII. törvény végső előterjesztői indokolása (Általános indokolás)

⁸ FARKAS Ádám: Kérdések és lehetőségek a védelmi és biztonsági szabályozás kibontakozó reformjának margójára, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben: húsz éves a Szent László napi konferencia*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2021, 33. o.

Kádár Pál szerint „*A jogszabály újítása, hogy a védelmi – biztonsági célú tervezésnek a legmagasabb szinten ad kereteket. Annak érdekében, hogy az ország ténylegesen ellenálljon bármely válsághelyzet kihívásainak, a lehető legszervezettebb felkészülés kell. Ennek megalapozását szolgálja a kialakított tervrendszer, amely áthatja az állami irányítás és a közigazgatás egészét, alkalmas a védelmi – biztonsági rendszer elveinek deklarálásán túl, a kapcsolódó feladatok és költségek tervezésére és az együttműködés biztosítására.*”⁹

A jogalkotó által három pillérként említett elemek egyike a rendészet. Ebből következik, hogy a védelmi és biztonsági igazgatást tekinthetem egésznek, melynek ebből adódóan részét képezik az ágazati igazgatások – mint a rendészeti igazgatás – amelyeknek az ágazati törvények sajátos ágazati szakfeladatokat határoznak meg.

Ebből az is következik, hogy a három pillért alkotó szervek és szervezetek összehangolt működéséhez elengedhetetlen az ágazati igazgatások – az irányítási tevékenységek – összehangolása.

Ezen összehangolt igazgatási tevékenység, illetve a rész és egész elemeinek és kapcsolódási pontjainak elemzése útján eljuthatunk a bevezetőben leírt célomhoz.

Első lépésként indokolt az igazgatás fogalmának leírása:

A közigazgatás-tudomány művelői számtalan definíciót alkottak. Választásom tekinthető önkényesnek, azzal a legegyszerűbb, a közigazgatás rendszerében elhelyezett meghatározást kívántam idézni:

⁹ KÁDÁR Pál: A védelmi – biztonsági szabályozás reformjának egyes kérdései az Alaptörvényen túl, *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/11. 7. o.

„A közigazgatás fogalmát legkönnyebben akkor érthetjük meg, ha elhagyjuk a „köz” előtagot és az igazgatás fogalmából indulunk ki. Ennek legegyszerűbb megfogalmazása – miként a megközelítés módja is – Waldótól származik, aki szerint az igazgatás együttműködő, észszerű cselekvés, vagyis az irányítónak az a tevékenysége, amellyel másokat meghatározott magatartásra rávesz. Az igazgatás eszerint olyan – nem feltétlenül közhatalmi – tevékenység, amelynek van alanya (az, aki igazgat), van tárgya (leginkább a büntetőjogból ismert passzív alany, azok a személyek, akiket igazgatnak), végül van tartalma. Ez utóbbinak, vagyis az igazgatás tartalmának leírása során Fayol elméletét használjuk, aki úgy véli, hogy az igazgatás a tervezés, a szervezés, a parancsolás, a koordinálás és az ellenőrzés egymást követő cselekményeiből tevődik össze.”¹⁰

Az igazgatás tartalma – az igazgatási ciklus – egy másik, ismert megközelítésben a célkitűzés – információgyűjtés és elemzés – tervezés – döntés – végrehajtás – koordináció – ellenőrzés cselekményeit foglalja magába.

A fentiekben említett fogalmi elemeket egyrészt a törvény alapelvei rendelkezései között olvashatunk. Másrészt – természetesen – a részletes szabályok között is megtalálhatók.

„Alapelvek

4. § Magyarország védelme, biztonságának fenntartása és fejlesztése olyan összetett feladatrendszer, amelynek ellátása során az érintett szervezetek és természetes személyek különösen a következők szerint kötelesek eljárni:

a) a 3. § (1) és (2) bekezdése szerinti szervezetek a védelmi és biztonsági feladatellátásuk keretében alkalmazott jogkorlátozás tekintetében a megelőzni, elhárítani vagy

¹⁰ VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 75. o.

felszámolni kívánt hátrány vagy sérelem mértékével és társadalmi hatásaival arányosan kötelesek eljárni, és fellépésük nem terjedhet túl az ehhez szükséges mértéken;

b) a védelmi és biztonsági érdek előmozdítását szolgáló döntések, az ezek alapján elrendelt feladatok és végrehajtott intézkedések, valamint az ezek felülvizsgálatára irányuló eljárások során a szükséges mérték megállapításában az elérni kívánt konkrét védelmi és biztonsági cél jelentőségének elsődlegességet kell biztosítani;

c) a védelmi és biztonsági feladatok ellátása, valamint az ezzel összefüggő döntéshozatal és intézkedések során úgy kell eljárni, hogy ha az adott cél elérése kisebb mérvű jogkorlátozást eredményező eljárással is elérhető, akkor az kerüljön foganatosításra;

d) a védelmi és biztonsági érdekek védelme és előmozdítása tekintetében a tervezés, a felkészülés, az irányítás, a műveletek végrehajtása, valamint a tapasztalatok feldolgozása során az érintett ágazatok és szervezetek összehangolt működésének, valamint a kihívások és fenyegetések legszélesebb körére kiterjedő, átfogó tudományos ismereteket figyelembe vevő megközelítés követelményének megfelelően kell eljárni;

e) a védelem és biztonság fenntartására és fejlesztésére irányuló - jogszabályban meghatározottakon alapuló - cselekmények végrehajtása során a jogszabályok érvényre juttatását, valamint a jogok érvényesülését a közösségi mértékű biztonságra figyelemmel kell biztosítani.”

A rendészeti igazgatás meghatározásának alapelemei – a szükségesség, arányosság és fokozatosság – megtalálható az idézett alapvető rendelkezések között. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó az ország és polgárai megvédése érdekében

végrehajtott valamennyi cselekvéshez garanciális elemként társítja e követelményeket.

A rendészetnek így a közrendnek és a közbiztonságnak is, pontosabban a rendészet működésének meghatározó része, a lehetséges veszélyek leírása. Ezt a jog eszközeivel, fogalomalkotással, valósítja meg a jogalkotó. Természetesen a lehetséges veszélyek – a törvényes rend megsértése eszközeinek – leírása, teljes körűen nem lehetséges. A rendészet negatív kontroll jellege – vagyis az a működési mechanizmus, ahogyan a veszélyekkel szemben fellép, alkalmazva akár a rendészeti szerv számára közhatalmi jogosítványai körében biztosított hatósági kényszer eszközeit is – megjelenik a nagyobb halmaz, a biztonság védelmezésében is. Abban a tevékenységében, amikor az állam kijelölt szerve – a bevezetőben leírt három pillért alkotó szervezetekre gondolok – jogszerűen és arányosan lép fel a veszélyekkel szemben a biztonság védelmében vagy a biztonság helyreállításáért.

Ahogy a rendészetben is megjelennek a törvényes rend megsértésének a „rendbontásnak” újabb és újabb módjai, eszközei – gondoljunk csak a más a bevezetőben is említett illegális migrációra, annak folyamatos hatására, a számítógépes bűnözés folyamatosan fejlődő eszközeire, újabb és újabb kábítószeres megjelenésére – úgy a biztonsági és védelmi tevékenység és annak igazgatása is folyamatosan alkalmazkodik, készül az ismert és még ismeretlen támadásokra. Nem lehet tehát az összes veszélyt meghatározni, normaszövegben rögzíteni, de az állami szervek információ elemző – és feldolgozó tevékenysége, a tapasztalatok értékelése és megosztása, a felkészültség fokozása, biztosíthatja, hogy a három pillért alkotó állami szervek, egy korábban nem ismert kihívásra is hatékonyan és gyorsan reagálhatnak. Az illegális migrációra adott reagálás Hautzinger

Zoltán szerint: „a reaktivitás ugyanakkor nemcsak a migráció káros hatásainak kiküszöbölésében keresendő, hanem mindazon állami válaszokban is, amelyek révén a migráció szabályozásának alapvonalai megmutatkoznak.”¹¹

A jogalkotó az Alaptörvény 9. módosításában a különleges jogrend tartalmát úgy határozza meg, miszerint az a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet. Jelen írásom szempontjából a veszélyhelyzet az, ami az ország közösségének biztonságát veszélyeztető magatartásokat leírja. Az Alaptörvény 53. cikkében a hatályos szöveg szerint:

„A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.”¹²

Az Alaptörvény 9. módosítás értelmében, összehangolva a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény hatályba lépésével a veszélyhelyzet szabályozása a következők szerint alakul: „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény - különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség - esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.”¹³

Első olvasásra nem tűnik nagy különbségnek, de figyelmesen szemlélve: a jogalkotó egyéjsztt meg sem próbálja a biztonságot fenyegető veszélyeket leírni, másrészt a hatályos szöveg két meghatározó elemének a különösen szó mögé helyezésével lehetőséget ad az ágazati szervek és azok

¹¹ HAUTZINGER Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív tényezői, *Belügyi Szemle*, 2020/9. 60. o.

¹² *Alaptörvény* 53. cikk – 2023. június 30-ig hatályos szöveg.

¹³ *Alaptörvény* 51. cikk – 2023. július 1-től hatályos szöveg.

igazgatási tevékenységét végzőknek a veszélyek leírására, valamint korábban nem tapasztalt jelenségek alapján – amelyek az élte és vagyonbiztonságot súlyosan veszélyeztetik – a törvényes fellépésre. Így az illegális migráció, a járványhelyzet, vagy olyan akár rendkívül ritkán vagy alacsony valószínűséggel bekövetkező kihívások¹⁴, mint a vörösiszap katasztrófa esetén is – ha megfelel az Alaptörvény követelményeinek – kihirdethető a veszélyhelyzet. A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer rendeltetését leíró törvényhelyen többször leírt felkészülés, ami biztosíthatja, hogy a működőképes szervek – pillérek – alkotta rendszer, még ismeretlen kihívásokat is képes lesz értékelni és hatékonyan kezelni.

A lehetséges veszélyek, az élet – és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos események vizsgálatát érdemes a másik oldal, a védekezés irányából is elemezni. Tehát melyek azok a területek, amelyek védelméről gondoskodnia kell a rendészeti szerveknek, egyrészt békeidőben, másrészt a különleges jogrend időszakában:

- a Kormány és a kritikus kormányzati szolgáltatások garantált folytonossága
- az energiaellátó rendszer ellenálló képessége
- képesség a tömegek ellenőrizetlen mozgásának kezelése
- ellenálló képesség az élelmiszer és vízkészletek biztosítása kapcsán
- tömeges sérülések egészségügyi ellátásának képessége

¹⁴ Például: „fekete hattyú” események, HILP (High-Impact, Low-Probability Events) események. A „fekete hattyú” események a váratlan, rendkívül ritka és megjósolhatatlan események. A HILP események a rendkívüli hatást kiváltó alacsony valószínűségű események. Lásd: MUHORAY Árpád: A katasztrófák kezelésének perspektívái és összkormányzati kapcsolódások a 21. században, *Védelem-biztonsági szabályozási és kormányzástani műhelytanulmányok*, 2021/8.

- polgári kommunikációs rendszerek ellenálló képessége
- a polgári közlekedési rendszerek ellenálló képessége¹⁵

A védelmi és biztonsági tevékenység igazgatása kapcsán kiemelt feladatnak tartom az első pontban található feladatot. A rendészet tevékenységének elsődleges célja a folyamatos kormányzati működés biztosítása. A normál időszakra meghatározott feladat, a közbiztonság és a közrend védelme véleményem szerint magába foglalja az államszervezet védelmét és természetesen az ezzel összefüggő igazgatási feladatokat. Különleges jogrend idején, a védelmi és biztonsági igazgatás veszi át az államszervezet védelmét megvalósító tevékenységek igazgatását. 2023. július elsejétől az Alaptörvény 9. módosítása – egyfajta másodlagos rendészeti eljárásként – a Kormány kezébe adja a Magyar Honvédség felhasználásának lehetőségét is. Ebben a helyzetben lesz igazán fontos a rendészeti és a honvédelmi igazgatás összehangolása. Hiszen a Magyar Honvédség nem válik rendészeti szervvé, de a tevékenysége egyértelműen a közbiztonság és a közrend fenntartását fogja szolgálni. Bár álláspontomat a kormányzati működés fenntartása kapcsán fejtettem ki, nem nehéz belátni, hogy a rendészeti tevékenység effajta – a Honvédséggel kiegészített – működése a nemzeti ellenállóképesség többi felsorolt területén is megvalósulhat.

¹⁵ KÁDÁR Pál: A nemzeti ellenálló képesség és a kormányzat folytonossága – rendvédelmi összefüggések, In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Rendészet a rendkívüli helyzetekben: húsz éves a Szent László napi konferencia*, Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2021, 19. o.

4. A rendészeti igazgatás és a védelmi és biztonsági – a rész és egész – igazgatás kapcsolódási pontjai

A jogalkotó szerint:

„A védelmi és biztonsági igazgatási rendszer rendeltetése

- a) az ország és a nemzet védelmében és biztonságának fenntartásában és fejlesztésében érintett valamennyi szerv és szervezet tevékenységének és fejlesztésének összehangolása,*
- b) az összehangolt védelmi tevékenységre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,*
- c) a különleges jogrendi működésre való felkészüléssel összefüggő kormányzati irányítás közvetítése a feladatkörrel érintett szervek felé,*
- d) az ágazatokon átívelő feladatok ellátására való felkészülés és ezek gyakorlásának összehangolása,*
- e) jogszabályban meghatározottak szerint az egyes ágazatokon átívelő tevékenységek szakmai irányítása, valamint*
- f) a védelmi és biztonsági célú tevékenységekkel és az ezekre való felkészüléssel összefüggő ellenőrzések végrehajtása.”¹⁶*

A rendészeti igazgatás korábban idézett definíciója fogalmi elemei alapján vizsgálom a védelmi és biztonsági igazgatás szabályozását, ezúton fogom az egyes kapcsolódási pontokat értelmezni.

4.1. Békeidőben a civil közigazgatás szakigazgatási ágazata

A közigazgatás két alapeleme az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az önkormányzati igazgatási rendszer, mint önálló szakigazgatás értelmezhető, míg az államigazgatás számos szakigazgatási terület összessége. A

¹⁶ 2021. évi XCIII. törvény 51. §.

jogalkotó akarata, hogy a törvény megalkotásával elérendő célok – az állampolgársadalmi biztonságtudat erősítése, a biztonságérzet fokozása, a tényleges biztonság minél nagyobb mértékű szavatolása – eléréséhez a három pillér, mint szakigazgatási terület, igazgatási működése összehangoltan történjen. A rendészeti szakterület és annak igazgatása valamint a védelmi és biztonsági igazgatás kapcsolata szükségszerű és világosan értelmezhető.

4.2. Rendészeti hatósági jogkörben eljárva

A három pillért alkotó egyes szervek feladatrendszerét, és az azok megvalósításához szükséges hatásköröket a szervezet létrehozó és tevékenységüket meghatározó jogszabályok pontosan rögzítik. E hatásköröket a védelmi és biztonsági igazgatás nem érinti, de annak rendeltetése egyértelművé teszi, hogy a hatáskörök gyakorlásához szükséges felkészítés, döntéshozatal, irányítás, ellenőrzés, tehát a hatáskörök gyakorlását meghatározó igazgatási tevékenység összehangoltan, a nemzet biztonságának megóvása érdekében történjen. tehát az egyes rendészeti szervek hatáskörei megmaradnak, azok gyakorlása – a tényleges végrehajtó tevékenység – annak szinkronizált teljesítése, amit a törvény kötelezővé tesz.

A jogalkotó – bár a három pillért tekinti a biztonság és a védelem alapjának – a közigazgatás valamennyi önálló feladatkörrel és hatáskörrel felruházott szerve részére kötelező feladatként írja elő, hogy: a három pillért alkotó szervekkel a magyar nemzet védelme és biztonsága érdekében a közigazgatási szervek kötelesek együttműködni.¹⁷

¹⁷ 2021. évi XCIII. törvény 3. § 2. bekezdése.

A jogalkotó a Kormány, a miniszter, a védelmi és biztonsági szervezetek, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában résztvevő további szervezetek részére is meghatározza az együttműködés keretei között végrehajtandó feladatokat.

A tényleges igazgatási tevékenység megvalósítását a közigazgatási szervezeti rendszer klasszikusnak mondható felosztását követve, központi, területi és helyi szervek számára teszi kötelezővé, részletesen előírva valamennyi szint összes szerve számára az igazgatási feladatokat. A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének meghatározása, a kézirat leadásának idején még nem történt meg. A benyújtott törvényjavaslat 52. § 1. bekezdése szerint: „A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervét a Kormány rendeletben jelöli ki.” Ez a törvényhely azonban a Köztársasági Elnök részére megküldött (T/16221/8.) majd kihirdetett szövegben már nem olvasható.¹⁸

4.3. Hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére

Az ügyfelek köre a természetes személy, jogi személy és egyéb szervezet hármásával leírható. A védelmi és biztonsági tevékenység a nemzet egészének közös ügye. Így – talán nem túl merész az a kijelentés, hogy – mindenkinek közös ügye és érdeke a védelemben történő részt vétel. A védelmi és biztonsági igazgatási tevékenységben részt vevő szervek döntései az önkéntes jogkövetés alapján érvényesülnek.

A rendészet akkor köteles fellépni, ha a törvényes rend megsértésének lehetőségét észleli, vagy más tényleges törvénytértést tapasztal. Természetesnek tekintem, hogy a

¹⁸ A T/16221/5 sz. módosító javaslat 31. módosító pontja egyszerűen javasolja azt elhagyni. <https://www.parlament.hu/irom41/16221/16221-0005.pdf>.

közös cél – a biztonság – érdekében mindenki megteszi azt, ami a kötelessége. Az is természetes, hogy olyan szervezet vagy személy, aki a védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségeit – polgári védelem, anyagi szolgáltatások, adatszolgáltatás, bejelentés – nem teljesíti. E személyi kör egyrészt jogsértő, másrészt a védelmi tevékenységet veszélyeztető magatartásával szemben a védelmi és biztonsági tevékenységet végző szervek – lényegében rendészeti szervként – felléphetnek. E fellépés egyik eszköze a magyar közigazgatás szankciók rendszerében új védelmi és biztonsági bírság.¹⁹ A bírság újdonsága, hogy az egyes rendészeti szervek hatáskörének ellátásához biztosított szankciók mellett, ez a hátrányos jogkövetkezmény az összehangolt célok biztosításához nyújt egyfajta segítséget.

4.4. A közbiztonság és a közrend védelmében

A közbiztonság és a közrend fogalmainak elemzése, vizsgálata nem része jelen írásomnak. Azonban a közbiztonság, mint elvárt állapot – államcél – és a közrend, mint a közösség rendjének tényleges mutatója, nem valósulhat meg a nemzet egészének biztonsága és a nemzet egészének védelme nélkül. Tehát mint ahogyan a rendészeti igazgatás része a biztonsági és védelmi igazgatásnak, úgy a biztonság és a közrend, közbiztonság között is ilyen jellegű kapcsolat áll fenn.

4.5. Intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő

Valamennyi közigazgatási szerv egyik alaptevékenysége – a közigazgatás egyik fogalmi eleméből következően – a közcélok megvalósítása érdekében kifejtett végrehajtó és

¹⁹ 2021. évi XCIII. törvény 70. §.

rendelkező tevékenység. A rendészet és a rendészeti igazgatás tevékenysége számtalan intézkedést, határozat hozatalt jelent. A védelmi és biztonsági igazgatás körében a közcél megvalósulását nem szükséges magyaráznom, így azt sem, hogy az e körben meghozott cselekvések – amelyek jogokat biztosítanak és kötelezettségeket írnak elő, egyértelmű kapcsolódási pontok a rendészeti igazgatás és a védelmi és biztonsági igazgatás tényleges tevékenységei között.

4.6 Önkéntes jogkövetés hiányában a saját intézkedéseinek és más hatóságok határozatainak – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magába foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhethet érvényt

A korábban már említett feladatkör és hatáskör fogalmakhoz egy harmadik, a hatósági jogkör megemlítése szükséges a hatósági kényszer alkalmazásában megjelenő kapcsolat értelmezéséhez.

A közigazgatási szervek egyes hatásköreinek gyakorlásához szükséges a felhatalmazásban megjelenő közhatalom gyakorlásának lehetősége. Az alaptétel az, hogy a közigazgatási szerv jogszerű cselekvésének – intézkedés, határozat – érvényesülése, teljesülése nem tehető függővé az ügyfél akaratától. Így, önkéntes jogkövetés, teljesítés hiányában, a hatóság kikényszerítheti saját döntésének végrehajtását. Egy kiszabott bírság befizetésének elmaradása, végrehajtási eljárásban (számláról letiltással, ingó vagy ingatlan végrehajtással) valósul meg. A közhatalom gyakorlásának sajátos – és a rendészeti szervek működésére jellemző módja – a legitim fizikai erőszak alkalmazása. Ehhez szükséges a törvényi felhatalmazás mellett a szakmai felkészültség és az eszközök biztosítása. Így ha bármely közigazgatási szerv, bármely döntésének érvényesítése a dolog

vagy személy elleni erőszak alkalmazását igényli, a rendőrséghez fordul. Szilvász György Péter elemzése szerint egyes eljárási cselekmények végrehajtásához, az elővezetéshez és számos más közigazgatási szerv eljárási cselekménye eredményességéhez „igényelhető” a rendőrség segítségével.²⁰ A rendőrség mellett más rendészeti szervek személyzete is rendelkezik a kényszerítő eszközök alkalmazását lehetővé tévő felhatalmazással.

Fontos megjegyezni, hogy hazánkban rendvédelmi szerv az, amit törvény rendvédelmi szervként határoz meg: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.²¹

A kormányzati igazgatásról szóló törvény meghatároz egy sajátos szervet: a törvénnyel létrehozott központi hivatal.²² A jogalkotó úgy rendelkezik, hogy törvénnyel központi hivatal akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el.

A Nemzeti Adó – és Vámhivatal (NAV) államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter (a továbbiakban: kijelölt miniszter) által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.²³ Tehát nem rendvédelmi szerv. Míg a jelen írásom alapját képező törvényben – annak értelmező rendelkezései között már egyértelműen rendvédelmi szerként jelenik meg.²⁴

²⁰ SZILVÁSY György Péter: A rendőrség és a közigazgatási eljárás, *Magyar bűnüldöző*, 2019/1-2. szám, 105 – 109. o.

²¹ 2010. évi XLIII. törvény 1. § 5. bekezdése.

²² 2018. évi CXXV. törvény 37. §.

²³ 2010. évi CXXII. törvény 1. §.

²⁴ 2021. évi XCIII. törvény 5. § 8. pont.

Azt gondolom, hogy a törvény hatályba lépéséig szükséges a jogszabályok összehangolása.

4.7 A jogállami rendészeti igazgatásban érvényesül a jog uralma, a hatalmi ágak szétválasztásának elve, az emberi jogok tisztelete

Álláspontom szerint, a védelmi és biztonsági tevékenység megvalósításában közreműködő szervek – mind a három pillért alkotók, mind az együttműködésre kötelezett valamennyi közigazgatási szerv – működésében a vizsgált elemben megjelenő követelmények megvalósulnak. Így kijelenthető, hogy az alkotmányos követelmények alapján működő állami szervek közös működése is megfelel a 7. pontban leírt követelményeknek, azzal, hogy „a különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók, ennek részeként a magyar alkotmányos rendszertben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nemperes, valamint a közigazgatási eljárások körében.”²⁵

4.8. Fizikai erőszak-monopólium jogállami formája a hatósági felhatalmazást törvényből nyeri, a legitim erőszak alkalmazása során érvényesül a szükségesség, arányosság és fokozatosság elve

A 6. pontban leírtak kiegészítéseként a szükségesség, arányosság és a fokozatosság követelményeiről:

A rendészet valamennyi szerve számára az ágazati jogszabályok részletesen előírják e követelmények betartását.

²⁵ HOFFMAN István – KÁDÁR Pál: A különleges jogrend és a válságkezelés közigazgatási jogi kihívásai I., *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 2021/2. 31. o.

Fontosnak tartom, hogy a rendészeti szervek intézkedésével szemben – és ez visszautalás az előző ponthoz – jogorvoslati lehetőség illeti az érintettet. Ez egyrészt a panasz, a fellebbezés és a közigazgatási per intézményeiben valósulhat meg, az eljárási szabályok betartásával. Szilvásy György Péter vizsgálja a fellebbezés és a perindítás korábban meglévő alkotmányossági problémáit.²⁶

A védelmi és biztonsági igazgatás összehangolásáról szóló törvény – az ágazati jogorvoslati szabályok mellett – biztosítja a közigazgatási per és néhány esetben a fellebbezés lehetőségét. Másrészt a jogalkotó a korábban már idézett alapelvek megfogalmazásával előírja mind a védelmi és biztonsági tevékenység, mind a védelmi és biztonsági igazgatás egészére a szükségesség és az arányosság, valamint a fokozatosság betartását.

5. Összefoglalásként

A jogalkotó egyértelmű célokat fogalmaz meg és a jogszabály rendelkezései ezt egyértelművé teszik: Magyarország védelme és biztonságának fenntartása érdekében a szervek közötti együttműködés kötelezettségét annak fokozását, a felkészülési és intézkedési lehetőségek megerősítését, a komplex biztonság megközelítését, összességében egy védelmi és biztonsági reform megalapozását.

Ha egy ilyen átfogó tevékenységben alapvető, meghatározó feladatokkal bíznak meg egy szervezetet – jelesül a rendészet szerveit – szükségszerű, hogy annak békeidőben

²⁶ SZILVÁSY György Péter: A közigazgatási eljárásjog egyes problémái. In: GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis – Ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 459-462. o.

kifejtett tevékenysége számtalan ponton kapcsolódik a különleges jogrendben összehangoltan végrehajtott közigazgatási cselekvésekhez. Szükségképpen a rendészeti szervek működését, meghatározó előkészítő, tervező, döntést hozó és ellenőrző tevékenység, a rendészeti igazgatás is mind elemeiben, mind rétegeiben szorosan kapcsolódik a védelmi és biztonsági igazgatás meghatározó összetevőihöz.

